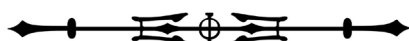


Paper do NAEA Volume 28

Novas formas de gestão do espaço público na Amazônia: acessos e barreiras à cidadania¹

Silvia Cristina Pereira Baena²
Mirleide Chaar Bahia³



RESUMO

Os cenários político, econômico e social têm passado por intensas transformações no contexto global, afetando diversas organizações, afinal manter-se sustentável e eficaz é um enorme desafio. Portanto, no intuito de melhor responder as adversidades, o Poder Público tem realizado parcerias público-privadas para dinamizar sua gestão, conciliando estratégias que viabilizem sua missão e que possibilitem melhoria na prestação de serviços ao cidadão. Este ensaio teórico objetiva realizar uma breve reflexão sobre o modelo de gestão e planejamento implantado pela parceria entre o Estado e a OS nos espaços públicos em Belém e Marabá. Tem-se como proposta o método de interpretação e análise fundamentado no materialismo histórico-dialético, partindo da preocupação de elucidar aspectos que caracterizam a produção do espaço público, cujo desafio estabeleça métodos de investigação e análise que sejam críticos e reflexivos sobre o processo de produção espacial e suas contribuições para a cidadania. Os resultados preliminares desta pesquisa em construção se referem à preocupação que essas parcerias possam revelar supostamente um negócio extremamente lucrativo, principalmente por estarem associados ao círculo de produção e consumo e não ao exercício ou à contribuição para o acesso à cidadania, visto que estes espaços apresentam barreiras físicas, simbólicas e, principalmente, econômicas.

Palavras-chave: Gestão. Espaço público. Cidadania.

¹ Estudo realizado com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

² Administradora com Habilitação em Comércio Exterior pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), mestre em Administração Estratégica pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) - Financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA). E-mail: silviabaena80@gmail.com.

³ Doutora em Ciências: Desenvolvimento Socioambiental pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA); Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA).

ABSTRACT

The political, economic and social scenarios have undergone intense transformations in the global context, affecting several organizations, so that remaining sustainable and effective is a huge challenge. Therefore, in order to better respond to adversity, the Public Power has carried out public-private partnerships to streamline its management, reconciling strategies that enable its mission and that enable improvement in the provision of services to the citizen. This theoretical essay aims at a brief reflection on the management and planning model implemented by the partnership between the State and the OS in public spaces in Belém and Marabá. The method of interpretation and analysis based on historical-dialectical materialism is based on the concern of elucidating aspects that characterize the production of public space, whose challenge establishes methods of investigation and analysis that are critical and reflexive about the production process and their contributions to citizenship. The preliminary results of this research under construction refer to the concern that these partnerships may reveal an extremely profitable business, mainly because they are associated to the circle of production and consumption and not to the exercise or contribution to the access to citizenship, since these spaces present physical, symbolic and, above all, economic barriers.

Keywords: Management. Public space. Citizenship.

INTRODUÇÃO

Os cenários político, econômico e social têm passado por intensas transformações no contexto global. Esse panorama traz consigo mudanças constantes a um ambiente imprevisível e, muitas vezes, turbulento, afetando diversas organizações, afinal, manter-se sustentável e com desempenho eficaz tornou-se um grande desafio. Essa regra não tem sido diferente para as instituições públicas, que, assim como quaisquer organizações dos mais variados setores, também não têm deixado de enfrentar estes obstáculos.

Nesse sentido, no intuito de melhor responder a esses desafios, o Poder Público tem realizado parcerias público-privadas (PPP) para dinamizar a sua administração, conciliando estratégias que viabilizem sua missão e que possibilitem a melhoria na prestação de serviços ao cidadão. Além da busca por modelos de gestão eficazes que as tornem mais funcionais e mantenham sua sustentabilidade e competitividade, essas parcerias reúnem um conjunto de objetivos e ações diversas em um processo que delibera o cumprimento de sua missão e, por consequência, as estratégias que visam o alcance de seus propósitos.

Assim tem ocorrido na gestão de espaços públicos em Belém e Marabá, onde foi feita a parceria estratégica entre o governo do Estado do Pará e a Organização Social PARÁ 2000, como um exemplo do estabelecimento de contrato de gestão, a partir do qual a instituição será controlada de acordo com objetivos previamente estabelecidos de forma a cumprir metas, o que implica em um rígido controle e fiscalização tanto por parte do governo, quanto da sociedade, para que, de fato, esse modelo seja eficiente. A parceria com essas organizações trata-se de uma espécie de terceirização dos serviços, uma vez que o poder público concede a terceiros a responsabilidade de ofertar determinado serviço com maior participação e controle social sob alegação de maior eficiência na prestação dele, de maneira mais econômica e eficaz.

Nessa perspectiva, questiona-se como o modelo de gestão dessas parcerias público-privadas tem conduzido o planejamento do espaço público? Quais resultados concretos essa forma de gestão traz para a questão da cidadania? A quem elas servem? A quais interesses? Como é envolvida a população nesse processo? A gestão, ao assumir o planejamento, pensa em qual modelo de gestão para estes espaços? Todas essas são inquietações que serviram de estímulo ao desenvolvimento desta pesquisa.

Partindo desse contexto, o objeto da pesquisa delimita-se na compreensão do Modelo de gestão e planejamento público-privado da PARÁ 2000 em espaços públicos, especificamente: o Hangar – Centro de Convenções da Amazônia; a Estação das Docas; o Parque Naturalístico Magal das Garças; o Mangueirinho – Arena multiuso Guilherme Paraense; o Carajás Convenções – Marabá; e o Acesso e Barreiras à cidadania. A pesquisa, portanto, tem como objetivo analisar os avanços e limites do modelo de gestão e planejamento implantado pela parceria público-privada entre o Estado e a Organização Social PARÁ 2000 nos espaços públicos, anteriormente referidos, de Belém e de Marabá.

É importante salientar, também, que esta pesquisa está em processo de construção, sendo realizada sob forma de ensaio teórico, desenvolvendo e discutindo a aplicação de pressupostos teórico-conceituais de Modelos de Gestão e Planejamento da administração pública brasileira, cujo contexto revelam a adoção das parcerias com a iniciativa-privada para o espaço público, mais especificamente no caso das organizações sociais. A análise bibliográfica foi efetivada tendo como referência concreta o estudo realizado, segundo

produção científica já existente sobre o tema, na forma de artigos, trabalhos de pesquisa, periódicos e outros, a fim de permitir uma reflexão e análise sobre a contribuição dessas novas formas de gestão para a cidadania.

MODELOS DE GESTÃO E PLANEJAMENTO: HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A ideia central da administração pública é a ação racional, definida como a ação corretamente calculada para realizar determinados objetivos desejados (GRANJEIRO, 2008). A instituição estatal é a organização político-jurídica de uma sociedade, que, ocupando um território fixo, conta com um poder, o Poder Público (Estado); presente atributo da soberania ou pelo menos da autonomia. Sendo que o seu povo, com sua natureza associativa, auto-organiza-se em Estado, do qual é o elemento humano, cujos membros são homens e mulheres que criam outras instituições, assim como formam comunidades e ordenam-se em outros espaços sociais, como o mercado, o terceiro setor; e instituem movimentos sociais (FERREIRA, 2013).

Ferreira (2013) ainda esclarece que o Poder Público, como estrutura organizacional, organiza as regras jurídicas, com os atributos da coercitividade e da generalidade; executa-as e aplica-as, praticando atos de concretização jurídica no intuito de ordenamento de atividades institucionais estatais e de relações desenvolvidas em seu interior. Na sua composição, o Poder Público engloba dois segmentos: (a) o Poder Político ou Governo – que compreende os três poderes tradicionais: Executivo, Legislativo, Judiciário; e Alberga Instituições de natureza política, autônomas, como Ministério Público; e (b) a Administração pública, a qual é integrada por órgãos despersonalizados (Administração Direta), bem como por Organismos personificados (Administração Indireta) (FERREIRA, 2013).

As empresas públicas enquadram-se como instituições de natureza econômica, com personalidade jurídica, patrimônio próprio e capital exclusivo do poder público no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em conformidade com organização política e administrativa brasileira, de acordo com Oliveira (2015), as empresas públicas são classificadas em: Empresas estatais – pessoas jurídicas de direito privado que compõem a organização e a estrutura constitucional do Estado com poderes políticos e administrativos; Autarquias – órgãos especializados, criados por lei, com autonomia, personalidade jurídica, receita e patrimônio próprio para exercer funções ou atividades típicas da administração pública; Fundações públicas – organizações criadas pelo poder público, com personalidade jurídica própria e patrimônio doado pelo instituidor, para atingir os objetivos de utilidade pública ou executar tarefas que beneficiem a coletividade; Entidades paraestatais – pessoas jurídicas de direito privado, criadas por lei específica para realização de serviços, obras e atividades de interesse coletivo, com autonomia financeira e administrativa e patrimônio próprio, sem fins lucrativos, regidas por estatutos e vinculadas a um órgão estatal que não interfere diretamente em sua administração; Administração direta – órgãos e serviços integrados na chefia do poder executivo nos âmbitos federal, estadual ou municipal e seus órgãos auxiliares; Administração indireta – conjunto de órgãos dotados de personalidade jurídica própria, criados pelo poder público para desempenhar funções ou atividades específicas de competência do Estado (OLIVEIRA, 2015).

Partindo do âmbito da Administração, entende-se que, de fato, o foco da administração pública tem se distanciado cada vez mais da organização burocrática do Estado na própria produção e coprodução dos serviços públicos e na articulação de suas mais variadas instâncias na sociedade para produzi-la. Esta realidade tem relação com a globalização e com a pressão da sociedade por uma administração pública mais eficaz, já que, especialmente a teoria da administração pública, pouco se distanciou da administração de empresas, a qual, conseqüentemente, sofreu grande influência das escolas da administração, como a administração científica, administrativa, o estruturalismo e a escola das relações humanas, enfoque neoclássico e suas principais teorias organizacionais e dos anos 1950 aos anos 1970, o chamado neorracionalismo, o neoestruturalismo e a teoria das contingências.

Não obstante, é possível destacar que alguns modelos de administração pública, de forma única, estão mais em evidência, classificando-se em: Administração Patrimonialista, Modelo Tradicional da Administração Pública, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público, os quais são produzidos em realidades diferentes, são construídos para suprir as deficiências dos anteriores e apresentam elementos caracterizadores distintos.

A trajetória da Administração Pública brasileira revela uma dualidade de inovações e avanços, mas também resultados díspares e desagregados para o conjunto de ações do Estado. A reforma do Estado brasileiro desencadeia-se com o fim do período militar, cujo contexto mesclava a crise do regime autoritário e, sobretudo, a derrocada do modelo nacional desenvolvimentista. Era necessário, portanto, correção e mudança nos deslizes históricos da administração pública brasileira aguçada pelos militares que potencializaram problemas como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, como também a fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco da atuação governamental, além de construir um modelo de Estado incapaz de enfrentar novos desafios que exigiam uma atualização da gestão pública (GRANJEIRO, 2008).

Granjeiro (2008) explica que o novo design estatal brasileiro é definido no final da década de 1980 com as reformas nas finanças públicas, realizadas pelo governo Sarney com o término da “conta movimento”, do orçamento monetário e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), favorecendo o reordenamento das contas públicas. Entretanto, as mudanças mais significativas vieram com a constituição de 1988, no intuito de, principalmente, combater o legado do regime militar com a democratização do Estado, favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública, conferindo, assim, novo papel ao Ministério Público (MP), com reforço dos princípios da legalidade e da publicidade, além da descentralização política, financeira e administrativa, abrindo oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública e novas políticas públicas (GRANJEIRO, 2008).

Neste contexto de mudanças, destacam-se proposições da chamada reforma do serviço civil por meio da profissionalização da burocracia; o princípio da seleção meritocrática e universal, consolidada pelo concurso público, bem como a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em 1986, pelo Executivo Federal, num esforço de capacitar a alta burocracia. Porém, de acordo com Granjeiro (2008), os resultados foram contrários, aumentando, na verdade, o corporativismo estatal e não a produção de servidores do público, com a incorporação absurda de benefícios e gratificações, além de legislações que as tornaram mais concentradas e longe da população, como, o direito irrestrito à greve, prejudicando

as classes mais baixas, e um modelo equivocado de previdência social, tornando-a inviável do ponto de vista atuarial e injusta pelo prisma social.

Mais uma vez a democratização do Estado esbarra na falta de autonomia de tribunais de contas, particularmente os subnacionais, que pouco avançaram no controle dos governantes, quando não estiveram a eles vinculados de forma patrimonialista, e do próprio alto poder de interferência do Executivo em mecanismos que incentivam autonomia de conselheiros escolhidos pela constituição (ARANTES et al., 2005). Granjeiro (2008) destaca que a descentralização foi comprometida pela multiplicação exagerada dos municípios, pouco incentivos à corporação intergovernamental foram estabelecidos, a questão metropolitana foi ignorada pela constituição, além do patrimonialismo local sobreviver em grande parte do país. Segundo Abrucio (2005 b), foi criado um chamado Federalismo Compartmentado, cuja atuação autarquizada dos níveis de governo é maior do que os laços gerados entre eles.

A década de 1990 é marcada, então, pela crise fiscal do Estado e pelo cenário administrativo desfavorável para o servidor público, bem como pela ineficiência da Constituição de 1988 em resolver os problemas da administração pública brasileira. A era Collor tornou-se a ideia de Estado mínimo e o conceito dos marajás políticos, marcada pelo período de maior corrupção no país, bem como o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades essenciais estatais. Esse período constituiu-se, paradoxalmente, por um regime jurídico único extremamente corporativista e por usar o seu poder estatal para aumentar a participação da iniciativa privada de seu grupo político (GRANJEIRO, 2008).

O governo Itamar foi marcado pela produção de documentos importantes com diagnósticos sobre a administração pública brasileira, todavia sem grande iniciativa de reformas, sendo mais ativo o governo de Fernando Henrique Cardoso. Seu governo foi marcado pela criação do Ministério da Administração Reforma do Estado (MARE), comandado pelo ministro Bresser-Pereira, o qual se ergueu a partir de um diagnóstico (LIVRO REFORMA DO ESTADO PARA CIDADANIA, 1998) que destacava os problemas da Constituição de 1988, buscando apoiar-se em estudos e em experiências internacionais que tornariam a gestão mais eficiente, construindo a Nova Gestão Pública.

A reforma Bresser reorganizou administrativamente o governo federal, com melhorias nas informações da administração pública, aperfeiçoamento da reforma do serviço civil, reforma gerencial, desarticulando a burocracia e fortalecimento de carreiras do Estado, com o aumento de concursos públicos, revitalização da Enap, aperfeiçoando o modelo meritocrático proposto por Weber; reformas constitucionais, com as Emendas nº 19 e 20, com Medidas que implicaram tetos para o gasto com o funcionalismo; alterações no caráter rígido e equivocado do Regime Jurídico Único e a introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo, com parâmetros de restrição orçamentárias e otimização de políticas (GRANJEIRO, 2008)

Bresser promoveu debates no plano federal sobre novas formas de gestão, fortemente orientados para o aperfeiçoamento do serviço público com o papel estratégico de um plano diretor, dando sentido as ações do governo com a ideia de uma administração voltada para resultados, o chamado modelo gerencial, causando um enorme “choque cultural” com a implantação destes novos conceitos e ideias no ambiente público. O Ministro elaborou um novo modelo de gestão que propunha uma engenharia institucional,

estabelecendo um espaço público não estatal. Dentre estes movimentos, surgem como herdeiras as organizações sociais (OS), foco desta pesquisa, e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), com grande participação das mesmas nos governos estaduais, que nascem nas chamadas parcerias público-privadas (PPP), adequando-se mais aos estados do que à União, devido à grande resistência a estes modelos (GRANJEIRO, 2008).

Os anos FHC, cuja prevalência da equipe econômica e de seu pensamento priorizou, inicialmente, a estabilização monetária, possibilitando um avanço na discussão reformista e a inclusão de demandas de transformação do Estado, como a agenda previdenciária. Esta visão economicista dificultou inovações institucionais, o MARE não teve a capacidade de coordenar o processo de reforma do Estado, a montagem fragmentada das agências regulatórias, tornando-as sem êxito, apresentando problemas, inclusive com o regulatório do setor elétrico. O projeto de Bresser, de acordo com Granjeiro (2008), delimitava o núcleo estratégico em poucas funções governamentais, ligadas apenas à diplomacia, às finanças públicas, à área jurídica e à carreira de gestores governamentais, deixando de incorporar outros setores essenciais da União fundamentais para regulação, avaliação e indução no plano das relações intergovernamentais, além de problemas na definição restrita do plano diretor que não incorporaram na proposta inicial ações ligadas à agropecuária e à tarefa de proteção do meio ambiente.

O segundo mandato de FHC foi marcado pela extinção do MARE e pelo empobrecimento de agenda de gestão pública, além de algumas inovações vinculadas ao processo de planejamento, centradas no PPA (Plano Plurianual), avançando prioritariamente em orçamento, que efetivamente em políticas públicas. Desta forma, o segundo governo de FHC foi caracterizado pela ausência de uma estratégia de gestão pública, apesar do avanço no Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), como importante auxílio aos governos estaduais na área financeira.

A história da gestão pública brasileira, desde a redemocratização, vai além da dinâmica diacrônica e cronológica, como relata Granjeiro (2008), apresentando fatos relevantes para o avanço da gestão pública, os quais tiveram impactos dispersos e não restritos aos governos em análise, como o avanço fiscal, a aprovação da lei de responsabilidade fiscal, as inovações introduzidas pelos governos estaduais e municipais, como maior participação social, ações mais ágeis e expansão de centro de atendimento integrado. Porém, ainda assim, existe uma mescla nos modelos de gestão, ambos convivendo até hoje, em muitos níveis do governo, com a incorporação de aspectos dos modelos tradicional, e patrimonialista e burocrático, além dos avanços contemporâneos da nova gestão pública, tratando-se exatamente de um movimento dialético em que se conjugam, simultaneamente, diversos instrumentos de gestão.

Segundo Granjeiro (2008), diversas inovações estão focalizadas na área social, como mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço no controle social e programas voltados à realidade local, como saúde, educação e recursos hídricos, programas de renda mínima acoplados a instrumentos criadores de capacidade cidadã, os quais tiveram origem nos governos subnacionais. Coalizões em torno da ideia de planejamento, com proposta integradora de áreas a partir de programas e projetos regionais que serviram de indicadores para nortear o plano plurianual, apesar de apresentar mais características de um OPA (Orçamento Plurianual), além de sistemas eletrônicos de

gestão para organização de informações proporcionada pelas tecnologias da informação, avorecendo a transparência da prestação de contas em prol da Accountability⁴.

O governo Lula continua uma série de iniciativas vindas da experiência anterior de modernização do Estado brasileiro, notadamente a nova modelagem dada à Controladoria Geral da União, hoje como importante instrumento ao combate à ineficiência e à corrupção. Seu governo, inspirado na democracia participativa, priorizou uma melhor discussão do PPA com a sociedade, realizando grandes avanços no campo do planejamento, apesar de não avançar na agenda da reforma da gestão pública, sobretudo com amplo loteamento de cargos públicos por vários partidos em diversos pontos do Executivo Federal, com forte politização da administração indireta e dos fundos de pensão. Seu maior legado foi o combate à corrupção, com o aperfeiçoamento de importantes mecanismos de controle, especialmente com ações da Polícia Federal e o trabalho na Controladoria Geral da União, além do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage) e o Programa de Modernização de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), programas estes de modernização das instituições subnacionais comandadas pelo governo federal.

Ambos priorizaram a reconstrução da administração pública vinculados ao planejamento, aos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento do cidadão com qualidades relevantes, como: a proposta de um programa nacional para a heterogênea federação brasileira, fazendo com que a união realize seu papel indutor de mudanças; a realização de um amplo diagnóstico antes da proposição de modelos fechados de estados; a construção dos tais programas com ampla participação e discussão com os estados e tribunais de conta; a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) que, apesar de ser um articulador de alianças e coalizões sociais em torno de reformas, não teve o sucesso desejado, devido ao grande índice de sugestões da sociedade, que propriamente a implementação de uma rede mais efetiva com setores sociais para influenciar e ou fortalecer a uma agenda reformista.

No que diz respeito à administração pública e seus modelos de gestão, como expresso anteriormente, esses se concentraram no modelo patrimonialista, tradicional burocrático, Nova Gestão Pública e Novo Serviço Público, os quais são concebidos em épocas diferentes para suprir as lacunas deixadas pelo anterior e, muitas vezes, convivendo sem a extinção do outro. Na administração patrimonialista, por exemplo, predominante no período pré-capitalista (período colonial [1889-1930]), a gestão estava a serviço da família real e não havia distinção entre o patrimônio público e o patrimônio privado, afinal o monarca exercia o domínio sobre estes bens, sem distinção nenhuma, ou qualquer prestação de contas à sociedade. Logo, o Estado brasileiro possuía uma unidade política centralizada no rei e em seus conselheiros, desta forma o aparelho do Estado funcionava como extensão do poder soberano, sendo seus auxiliares, servidores possuidores de status de nobreza real. Esta administração não possuía normas gerais, hierárquicas nem definições de competências.

Devido a não separação ente a res pública e a res principis, era muito comum casos como nepotismo, corrupção, ineficiência, falta de profissionalismo e improvisação por falta de

4 “Accountability encerra a responsabilidade, o dever e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os preceitos da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva” (PINHO & SACRAMENTO, 2008, p. 2).

métodos de trabalho e planejamento, entre outras. Políticas públicas, sejam elas de caráter social ou de mobilização da sociedade civil, tinham pouca relevância. Segundo Oliveira (2015), neste período as esferas política e econômica confundiam-se e busca pelo poder político se transformava na posse de um “patrimônio”.

No intuito de resolver esses problemas e excessos do modelo patrimonialista, bem como uma forma de defender a coisa pública, surge então a burocracia, precedida por alguns movimentos sociais (1920) na metade do século XIX no Estado liberal, mais especificamente com o avanço de um sistema de governo, com Estado interventor, chamado de Era Vargas (1930-1945), para coibir muitas dessas práticas, o qual trouxe mais eficiência para as organizações. O modelo tradicional burocrático traz exatamente essa separação entre o que é público e o que é privado, buscando uma coerência nesta gestão. Assim, o Estado interventor cria bases institucionais democráticas fundamentado nos moldes da sociedade fordista, estabelecendo direitos trabalhistas, sistemas de ensino público, sufrágio universal e a Constituição de 1946. Neste modelo, o Estado assume responsabilidades, o qual caracteriza como início da administração burocrática no Brasil.

O modelo burocrático de Weber teve grande representatividade na administração pública no século XX no mundo, inspirando diversos países na sua atuação, tanto em organizações pública, como privadas e no terceiro setor, principalmente pela necessidade de profissionalização da gestão, divisão do trabalho e separação entre planejamento e execução, no intuito de trazer eficiência para administração pública, fazendo uma distinção na política. Desde Wilson (1887) que a administração pública tem sido confundida com o aparato burocrático do Estado, afinal seu modelo tradicional era carregado de características como: a prestação do serviço por organizações burocráticas públicas, a política e administração pública eram distintas e tratadas separadamente; os administradores detêm pouco poder discricionário, pois respondem aos órgãos do legislativo e a políticos eleitos pelos atos que praticam, quando no exercício de suas funções.

O exercício da função pública ocorre em organizações públicas burocráticas, controlados por escalões hierárquicos. Os princípios da administração Pública Burocrática estão orientados para o desenvolvimento a profissionalização, carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e, basicamente, o poder racional legal, com rígido controle nos processos.

No Brasil, segundo Oliveira (2015), a burocracia foi instituída na década de 1930, tendo como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) como agente modernizador de processos administrativos com padrões burocráticos, ainda que convivesse por um longo período com resquícios dos modelos patrimonialistas e clientelistas, marcantes no período monárquico.

O modelo tradicional burocrático das organizações públicas orienta-se tanto pela eficiência quanto pela racionalidade funcional, o envolvimento e a participação são mínimos, a accountability dessas organizações é restrita, pois operam muitas vezes como sistemas semifechados; as pessoas que trabalham nestas organizações desempenham papéis sujeitos a condições de alienação e de objetificação (RAMOS, 1983, DENHARDT E DENHARDT, 2003). Segundo Arendt (1981), fazem parte de sistemas organizacionais híbridos, pois estão na esfera pública, porém orientadas pelas premissas da opressão da liberdade e pela coerção, próprias da esfera privada.

O cenário socioeconômico em constante mutação exigiu uma transposição do modelo, o qual era alvo de críticas por seu “emperramento” incapaz de responder às demandas por maior eficiência na oferta de serviços públicos no ambiente globalizado. O exacerbado controle – a garantia de poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário, como consequência o Estado volta-se a si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade, ficando restrito a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade (GRANJEIRO, 2008). Isto trouxe o rompimento dos traços burocráticos que não atendiam as demandas dos cidadãos, trazendo consigo, ainda na metade do século XX, um novo modelo gerencial mais arrojado, chamado de a Nova Gestão Pública, cuja premissa está pautada em valores de eficiência, eficácia e competitividade.

Oliveira (2015) esclarece que a “crise” da administração pública burocrática começou ainda no regime militar (1964-1985), não só porque não era capaz de eliminar o patrimonialismo, mas porque esse regime em vez de consolidar uma burocracia profissional no país, por meio da redefinição de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para alta administração, optou pelo recrutamento de administradores por meio das empresas estatais. Segundo o autor, a estratégia impossibilitou construção de uma burocracia civil brasileira forte, nos moldes previstos pela reforma de 1936. A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta à expansão das atribuições econômicas e sociais do Estado, do desenvolvimento tecnológico e do resultado da globalização mundial da economia com objetivo de aumentar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos por meio do desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas.

A administração pública gerencial é um modelo pós-burocrático que surge a partir dos questionamentos em torno da eficiência e eficácia das organizações públicas e da ideologia do Estado mínimo, que levaram a um movimento de mudanças na administração, chamando-o de Nova gestão pública (NGP), e, especificamente no Brasil, de Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), emergido, principalmente, como resposta à globalização (abertura dos mercados para a competição capitalista no mundo) e à democracia (burguesa) tão evidentes nas últimas décadas do século XX (BRESSER PEREIRA, 2002b, p. 30-31).

O modelo tem grande destaque na década de 1970 no primeiro momento na Grã-Bretanha com os governos da primeira-ministra inglesa Margaret Thatcher durante a implantação de diversos programas de eficiência, avaliação de custos e programas de garantia do cidadão bem sucedidos que transformaram profundamente os serviços público britânicos e posteriormente nos Estados Unidos com o presidente americano Ronald Reagan, que no momento buscava a excelência na captação da ideia do “sonho americano”, alimentado pelo imaginário social de fantasias de oportunidade de crescimento e progresso. A tendência se espalhou para outros países como Nova Zelândia, Austrália, Suécia e países da América Latina, entre eles o Brasil.

Desta forma, com NGP, a administração pública passa a organizar-se, com princípios e estratégias do modelo de mercado, baseando-se na cultura do empreendedorismo, ainda como influência do movimento gerencialista na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, com intuito de fazer frente à crise fiscal, tendo como estratégias reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços públicos sob a responsabilidade do Estado, como instrumento de proteção ao patrimônio público. O “gerencialismo puro”, conforme nestes países, especificamente na Grã-Bretanha, foi uma alternativa objetiva para o cumprimento do projeto do Estado de reduzir os gastos públicos, com intuito de modernizar o modelo

burocrático. Neste programa, o intuito era tornar os serviços públicos mais eficientes e orientados à satisfação do cidadão como um consumidor (Citizens Chart). Nesse sentido, o indivíduo é considerado, em termos econômicos, um consumidor (ou usuário), enquanto que, em termos políticos, um cidadão (OLIVEIRA, 2015).

No Brasil não é diferente, pois o modelo não rompe completamente com a burocracia, mas vem flexibilizá-la e assim prevalece o interesse público e o cidadão que é aceito como um contribuinte de impostos e cliente de serviços oferecidos. As diretrizes do modelo estavam voltadas a obter resultados com recursos disponíveis; utilizar estratégias de produção de mercado para tornar a burocracia pública mais eficiente; utilizar incentivos de mercado para satisfazer os consumidores dos serviços públicos; promover a gestão descentralizada para tornar os gestores mais responsáveis na produção de serviços públicos, com maior racionalidade administrativa para o planejamento e orçamento (Decreto-lei n.200, de 1967, em que solicitavam a transferência de execução dos serviços públicos da Administração Direta para a Administração Indireta, a qual era composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); desenvolver programas de produção de serviços públicos orientados para resultados, assim como a compra e contratação de serviços com o mercado, ao invés de produzi-los por meio de organizações públicas e criar sistemas de competição para produção dos serviços públicos.

O histórico da administração pública no Brasil se desenvolveu numa crescente reconstituição do Estado com ações de combate à burocratização dos procedimentos administrativos, começando pela representação da Secretaria de Modernização, em 1970, que buscava novas práticas no processo de gestão. Na década de 1980 foram criados os ministérios de Desburocratização e o Programa Nacional de Desburocratização (PRND). Nesse sentido, a nova gestão pública (NGP), uma das vertentes da administração pública gerencial, ligada aos debates sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina, ainda na década de 80, ganha força nos anos 1990 com as críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo do Estado brasileiro. Assim, as propostas desta nova administração foram concebidas e executadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), tornando-se hegemônica quando a aliança social-liberal alcançou o poder (OLIVEIRA, 2015).

Na fundamentação desse novo modelo encontra-se a teoria da escolha pública, teoria da Agência e ciências econômicas, que justificam a produção de serviços públicos com eficiência e adoção do Estado Mínimo. Os cidadãos tornam-se, nesta fase, como dito anteriormente, consumidores. Apesar dos avanços da Administração pública gerencial e de seu breve rompimento com a Administração pública burocrática, a NGP não nega todos os princípios burocráticos, se diferenciando apenas na forma de controle, deixando de basear-se nos processos, para concentrar-se em resultados, admitindo-se a competição administrada dentro do próprio Estado, quando existe a possibilidade de concorrência internas entre as unidades. É, portanto, permeável a maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, bem como a troca de foco dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (GRANJEIRO, 2008).

Ainda que a Administração Pública Gerencial se inspire na administração de empresas, ambas são completamente diferentes, afinal a receita das empresas controladas pelo mercado advém do lucro obtido com produtos e serviços, a receita do Estado depende de impostos, contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta, controladas pela sociedade, ou pelo menos deveriam ser, por meio de políticos eleitos por ela, cujo interesse primordial é público.

A introdução, na administração pública, da cultura e das técnicas gerenciais modernas deve ser adequada à sua realidade, em respeito à sua missão, pelo atendimento às necessidades do cidadão, baseadas em políticas públicas e não apenas em estratégias que maximizem os recursos ou a prestação do serviço ao “cidadão-cliente” desta fase.

As mudanças na sociedade brasileira exigiram, também, uma postura não só voltada para o desenvolvimento econômico, mas principalmente para a função social, a qual priorizasse o bem-estar social, com oportunidades científicas, sociais e culturais. Desse modo, surge uma nova vertente alternativa ou societal, ligada à tradição mobilizatória brasileira (década de 1970, se desdobrando nas três décadas seguintes), cuja ideia girou em torno de questões relativas a demandas por bens de uso coletivo e qualidade de vida, no objetivo de substituir a administração pública tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual se envolvesse diversos sujeitos pela lógica democrática e não mais pela lógica do mercado. Desta forma, fomentaria a criação de espaços e arranjos institucionais de estímulo às condições sociais propícias ao diálogo livre e aberto entre cidadãos, a fim de contribuir para solução de problemas e participação em processos decisórios.

O quarto modelo chamado de Novo Serviço Público, surge ainda na década de 1980 (BELLONE, 1980). Denhardt e Denhardt (2003) lançam uma proposta denominada o Novo Serviço Público, cujo modelo se estrutura a partir da concepção do ser humano como um sujeito político que integra uma comunidade politicamente articulada. A proposta tem como foco o interesse público, entendido como o resultado do diálogo sobre valores compartilhados, assim como o envolvimento e participação do cidadão.

As ideias desse modelo giram em torno da valorização das pessoas e não apenas da produtividade, mas do serviço ao cidadão ao invés de controlar e dirigir a sociedade. A accountability torna-se um imperativo, porém é necessário ter em mente que sua prática não é fácil e depende da articulação de diversos agentes e ferramentas de controle. O Modelo propõe o pensar estrategicamente e o agir democraticamente, valorizando mais a cidadania e o serviço público, no lugar do empreendedorismo. Buscar interesse público como um bem de todos e finalmente servir ao cidadão não apenas como consumidor ou usuário, está sugerido no Novo Serviço Público (DENHARDT e DENHARDT, 2003).

É perceptível que na proposição de Denhardt e Denhardt (2003) o conceito de cidadania perpassa o modelo em sua totalidade, já que sua concepção é que os serviços públicos sejam produzidos e coproduzidos pelas organizações burocráticas públicas, pelas organizações burocráticas privadas, por organizações sociais e comunitárias e pelo cidadão. O autor destaca, nesse sentido, que cabe à administração pública e a seus administradores dirigirem e coordenarem essas estratégias de produção ou coprodução dos serviços públicos.

Em consonância com esta realidade, a modernidade e a globalização econômica exigem uma readequação do modelo estatal, em sua postura política, social, econômica e administrativa. Logo, o modelo de Estado Neoliberal passa a contribuir mais incisivamente para o surgimento das entidades do terceiro setor, assim como outras parcerias, principalmente porque sua intervenção na vida social passa a ser menor, fornecendo apenas serviços essenciais ao cidadão. Em se tratando de aspectos jurídicos, com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de garantir aos cidadãos todo um conjunto de prestações sociais para viabilizar uma vida em sociedade em conformidade com a ideia de dignidade da pessoa humana, o que precisou ser reformulado com a crise do modelo prestador do Estado, redimensionando suas prioridades, o que, em muitos casos, fez com que o setor

privado fosse convidado para atuar em parceria (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013 p. 164).

De acordo com Falcão et al. (2013), é resgatado, portanto, da doutrina social católica, o princípio da subsidiariedade, como uma alternativa de equilíbrio entre ideologia interventiva e supressora do Estado na ordem econômica e social, a revelar um novo paradigma de legitimidade do seu papel. Este princípio, segundo os autores, torna-se uma justificativa à substituição do Estado de bem-estar social, hoje em refluxo, em homenagem à valorização da sociedade e à liberdade humana, cujos pressupostos são a livre iniciativa, como fundamento da República e da ordem econômica (art. 1º, inciso IV c/c art.170, ambos da CRFB), e responsabilidade dos indivíduos e grupos do exercício de seus direitos e obrigações.

Reitera, nesse sentido, Moreira Neto (2005) que esta nova realidade, da qual se alvitra a construção de um sistema economicamente eficaz, que novos rumos são tomados na forma de prestação de serviços, valorizando as parcerias com as organizações de sociedade civil, cujas atividades, que apresentem um interesse público, possam dispensar o tratamento político burocrático e, ordinariamente, o emprego do aparelho coercitivo estatal. O Poder Público, então, segundo o autor, limita-se a uma atuação subsidiária da atividade gestora das entidades privadas, sempre que estas apresentem condições superiores de eficiência.

Diante desse cenário, a promoção de interesses sociais passa a ser mais representada pela sociedade civil, os quais, anteriormente, ficavam apenas a cargo dos setores públicos e privados. Essa seria uma posição intermediária, como julga Paes (2006), permitindo uma prestação de serviço de interesse social sem as limitações do Estado ou as ambições do mercado, inaceitáveis ou até incompatíveis com a realidade do serviço público.

A qualificação, portanto, dessas parcerias entre o Estado e as Organizações sociais civis, pode ser uma “via simpática” de formas de legitimar a gestão de serviços de interesse público, com características não apenas de eficiência econômica, mas com elementos do mercado que as tornem extremamente competitivas, com regras e normas do setor privado. A partir disso, trazendo para a realidade de Belém, onde são adotadas estas parcerias para a gestão de espaços públicos, assim como em Marabá, se questiona: como o modelo de gestão e planejamento tem conduzido a gestão destas áreas e que resultados, de maneira concreta, são possíveis de perceber para promoção e acesso do cidadão, partindo-se do pressuposto de que a gestão de espaços públicos em áreas centrais, muitas delas voltadas para o esporte, negócios, lazer e turismo, se tornam um modelo rentável, diferentemente, por exemplo, se essas organizações resolvessem administrar serviços públicos assistenciais em periferias e de pouco retorno lucrativo.

PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA: CONTRIBUIÇÕES PARA CIDADANIA?

A inquietação desta pesquisa se posiciona em torno da gestão dos espaços públicos em Belém, a partir da observância e compreensão da atividade que, provavelmente, o modelo de gestão gera, projetando o espaço público, no sentido de valorização e de visibilidade, voltados principalmente para o consumo, deixando estes espaços com características de locais privados, afinal, esta projeção, hipoteticamente, atende a determinado público, visitante,

classe social ou interesse específico, os quais se apropriam ou formatam esses espaços de maneira exclusiva para o atendimento de suas expectativas.

A apropriação seletiva desses lugares, segundo Santos (1987), está correlacionada com o processo de mundialização, no qual as regiões e lugares passam a adotar um modelo homogêneo de concepção de espaço. Fato este que possivelmente está associado, também, ao círculo de produção e consumo, lógica capitalista, assim como necessidades econômicas que o lugar pode proporcionar, seja para o Estado, seja para os empresários e para os maiores interessados (determinadas classes sociais).

Estes questionamentos, por conseguinte, geraram a seguinte tese: A gestão da organização social Pará 2000, em sua parceria com o Estado, é notadamente um modelo econômico estrategicamente lucrativo, a qual, veladamente, gerencia e planeja os espaços públicos de Belém com características mercadológicas, que, apesar de voltada para interesses públicos, retrata fraca articulação social e que, portanto, pouco dialoga com a população, apresentando limites do ponto de vista da cidadania e do acesso universal.

Partindo da discussão de cidadania, os espaços públicos transparecem os interesses do capital, enraizados na formação econômica e social capitalista, na ação do Estado e na luta popular de resistência à segregação de locais para moradia e, principalmente, pelo direito à cidade. Se o espaço público pode ser compreendido não apenas como algo físico, mas também como um lugar de encontro da diversidade, de coabitação de conteúdos físicos, sociais e políticos das mais variadas classes, com os mais variados interesses, é, portanto, objeto de uso com funções diversas e de significados simbólicos para cada um deles (SERPA, 2009; CARLOS, 2009; SANTOS, 1987). Fato este que não ocorre na maior parte dos espaços públicos gerenciados pela OS, que nitidamente revelam uma segregação, visto que são lugares elitizados e voltados para o consumo de capital.

Santos (1987) explica que nas cidades e metrópoles há cidadãos de diversas ordens e classes, permitindo-lhes acesso farto ou limitado, dependendo da posição financeira do indivíduo, cuja realidade de serviços e direitos lhes são reais apenas no imaginário, ou seja, tornando-os cidadãos diminuídos e incompletos. O autor complementa que a cidadania, é incompleta, já que as condições existentes nas regiões determinam essa desigualdade no valor do ser humano, contribuindo para o pensamento de que o homem é prestigiado em função do lugar onde vive.

A preocupação desta pesquisa reflete exatamente, do ponto de vista da cidadania, a que ponto a estratégia do governo em realizar parceria com uma organização social jurídica privada pode proporcionar serviços e um melhor diálogo com as classes sociais menos favorecidas e que, efetivamente, não estão ali para consumir nestes espaços administrados como privados? O planejamento e a gestão destes espaços são ancorados, por exemplo, em políticas públicas, de forma a democratizar a área? Como estas questões são refletidas nesse processo? Existe interesse, de fato, do Estado e da organização social em promover cidadania nestes espaços? Ou há apenas um jogo mercadológico? Para isso, torna-se necessária a compreensão dos conceitos das organizações sociais, dos termos destas parcerias e de como se formatam, sob o aspecto da lei e como funciona sua articulação social.

A reforma da administração pública brasileira dos anos 1990, visando à instituição de um modelo gerencial, dividiu o aparelho do Estado em quatro setores, sendo o primeiro o núcleo estratégico, responsável pela definição das políticas públicas; enquanto que o segundo

referente às atividades exclusivas do Estado (imprescindíveis para o poder do império) o terceiro setor que abrange os serviços não exclusivos, no qual o Estado atua simultaneamente com organizações privadas ou públicas não estatais (serviços sociais que abrangem universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa, etc.) e por fim o quarto setor que envolve a produção de bens e serviços para o mercado, correspondente a área de atuação das empresas, com atividades econômicas voltadas para o lucro. (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 164).

No caso específico do terceiro setor, procurou-se compreender especificamente o contrato de gestão com organizações sociais, o qual será objeto de estudo desta pesquisa. Segundo Figueiredo (2003), as organizações sociais são pessoas jurídicas privadas, sem fins lucrativos, cujas atividades, no âmbito federal, são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendendo os requisitos previstos inicialmente na Medida Provisória nº 1.591, de 9 de outubro de 1997, convertida, em 15 de maio de 1998, na Lei Federal nº. 9.637/98. Essas são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico, o qual é instituído por contrato de gestão (DI PIETRO, 2002). Essas organizações estão caracterizadas pela descentralização, reversão do patrimônio público, finalidade não lucrativa, autonomia administrativa, fomento pelo Estado, controle social, empregados contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e parceria com o Estado através do contrato de gestão (BRITO, 1998).

Qualificada como organização social, a entidade estará habilitada para formar uma relação de colaboração com o poder público, por meio de contrato de gestão, para o fomento e a execução de atividade de interesse público (FALCÃO; GUERRA; ALMEIDA, 2013, p. 164). Segundo Moreira Neto (2005), esta qualificação tem natureza jurídica de um reconhecimento, ato administrativo unilateral e discricionário, outorgado pelo poder público federal (art.2º, II), em que, outorgado o título, o reconhecimento não poderá ser discricionariamente cassado, sendo necessária, para tanto, a instauração de processo de administração de desqualificação pela união, respeitados a ampla defesa e o contraditório; caso comprovado o descumprimento de obrigações assumidas no contrato de gestão (art.16), ocorrerá a invalidade ou perda das condições essenciais à qualificação obtida (art.2º, 1).

A respeito dessas organizações, segundo Bresser Pereira (1995, p. 60), consta no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado o seguinte:

- I. A estratégia de transição para uma administração pública gerencial prevê, ainda na dimensão institucional-legal, a elaboração, que já adiantada, de projeto de lei que permita a “publicização” dos serviços não exclusivos do Estado, ou seja, sua transferência de setor de “organizações sociais”.
- II. O projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação e serviços não exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de Estado, a partir do pressuposto de que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantendo o financiamento do Estado, forem realizados pelo setor público não estatal.
- III. Entende-se por “organizações sociais” as entidades de direito privado, que por iniciativa do Poder Executivo, obtém autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito à adoção orçamentária.
- IV. As organizações sociais terão autonomia financeira e administrativa,

respeitadas as condições descritas em lei específica como, por exemplo, a forma de composição de seus conselhos de administração, prevenindo-se desse modo, a privatização ou a feudalização dessas entidades. Elas receberão recursos orçamentários, podendo obter outros ingressos através da prestação de serviço, doações, legados, financiamento etc.

V. As entidades que obtenham a qualidade de organizações sociais gozarão de maior autonomia administrativa, e, em compensação, seus dirigentes terão maior responsabilidade pelo seu destino. Por outro lado, busca-se através das organizações sociais uma maior participação social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade através de seus conselhos de administração recrutado no nível da comunidade à qual a organização serve. Adicionalmente se busca uma maior parceria com a sociedade, que deverá financiar uma parte menor, mas significativa dos custos dos serviços prestados.

VI. A transformação dos serviços não-exclusivos estatais em organizações sociais se dará de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização. Terão prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus. A operacionalização do Programa será feita por um Conselho Nacional de Publicização, de caráter interministerial.

Sobre o assunto, leciona Falcão et al. (2013) que, não obstante, o plano diretor refere-se ao projeto como forma de descentralização, o texto legal traz a ideia de que o contrato de gestão constitui instrumento de fomento, pois a intenção do governo é transferir para estas entidades as atividades desempenhadas por órgãos públicos, que as desempenharão não mais como serviços públicos, mas como atividades privadas de interesse público.

No que tange à fiscalização e ao controle das organizações sociais, estes serão realizados pela sociedade e pelo Estado por meio de conselhos aos quais se refere à lei nº 9.637/1998, especificamente em seu contrato de gestão, fiscalizado pelo órgão ou entidade do núcleo estratégico a que se vincula, conforme o art. 8º da nº 9.637/1998, mediante apresentação de relatório de execução do contrato de gestão, com comparativo de metas propostas e resultados obtidos, assim como seu exercício financeiro. As formas de fiscalização, portanto, envolvem autoridade supervisora, criação de comissão de avaliação (compostas por especialistas técnicos), Tribunal de contas e, finalmente, pela sociedade por meio do Ministério Público (instauração de inquérito civil e proposição de ação pública).

Nesse ínterim, faz-se necessário mencionar outro tipo de parceria de certa semelhança com a organização social (OS), por ambas serem entidades privadas, sem fins lucrativos, que, cumpridos os requisitos legais, recebem uma qualificação pelo Poder Público: a chamada OSCIP (organizações da sociedade civil de interesse público), a qual não será objeto de estudo desta pesquisa, porém cabe aqui diferenciá-la para efeitos de conhecimento. Dessa forma, a principal distinção é que a organização social recebe ou pode receber delegação para administração do serviço público por contrato de gestão, enquanto a OSCIP exerce atividade de natureza privada, com auxílio financeiro percebido pelo Estado.

Caberá, em vista disso, o aprofundamento da pesquisa na busca pela conexão efetiva entre este modelo e o que se percebe efetivamente na administração dos espaços públicos na cidade, conforme o recorte mencionado, e sua contribuição para cidadania. Espera-se que esta parceria não seja apenas um “plano maquiado” de política pública para privatizar a prestação dos serviços sociais, de modo a desvirtuar a proposta de maior envolvimento da sociedade, visto que se torna evidente que a transferência que o Poder Público realiza das

atividades desempenhadas por órgãos públicos, para estas entidades, serão claramente empreendidos não mais como serviços públicos, mas como atividades privadas de interesse público.

Portanto, as organizações sociais, na condição de entidade de direito privado, naturalmente assimilarão características de gestão cada vez mais próximas daquelas praticadas pelo setor privado, como contratação de pessoal nas condições de mercado, adoção de normas próprias de compras e contratos, bem como maior flexibilidade para execução de seu orçamento. O que, porém, à primeira vista, venha a ser uma vantagem na desburocratização de certos processos organizacionais característicos do setor público, não pode ser confundido com a mudança de missão a qual foi proposta para se aproximar do cidadão, na qual lhe cabe um papel central à implementação das políticas sociais do Estado, desta maneira, não apenas como cliente de seus serviços com características mercadológicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reafirma-se que o projeto de tese encontra-se em processo de construção e que o objeto central desta pesquisa pretende analisar o modelo de gestão da Organização Social PARÁ 2000 nestes espaços públicos, no intuito de compreender como atua, a partir do ponto de vista da gestão do Estado (contratante desta parceria) e da Organização Social (contratada para gerir estes espaços), bem como o modo que esta gestão é percebida do ponto de vista da população usuária e, principalmente, não usuária em relação à promoção e ao acesso à cidadania.

Desta forma, este projeto de tese tem como proposta o método de interpretação e análise fundamentado no materialismo histórico-dialético. Partindo da preocupação em identificar o modelo de gestão e planejamento, bem como elucidar os aspectos que caracterizam a produção do espaço público por parcerias entre o Estado e a iniciativa privada (PPP), tem-se como desafio estabelecer métodos de investigação e análise que sejam críticos e reflexivos sobre a relação entre a administração destes espaços, ou seja, o processo de produção espacial e de que forma este modelo traz avanços para a cidadania.

Os princípios e elementos de análise do método se desenvolvem, sobretudo, no Processo-Histórico, já que se faz necessária a interpretação da história para compreender as relações passadas, ou seja, a evolução de fatos anteriores, bem como o conjunto de transformações (processo) que ocorreram na sociedade (HARVEY, 1980), que serviram para caracterizar a mudança, impulsionando a busca por novos modelos de gestão adotados pelo Estado; no Espaço-temporal (desigualdades) que em seu próprio movimento dialético levaram ao desenvolvimento desigual da realidade social, tão característicos a uma sociedade específica, e, portanto, fundamentalmente históricas que demandam a necessidade de considerar as constelações sociais, relações de poder e conflitos relevantes em cada situação (LEFÈBVRE, 1978), e que, desta forma, sob sua ótica, podem ser observadas nestes espaços após a interferência do Estado por meio da parceria com a organização social, sejam internamente ou ao entorno destes; na Reprodução das relações sociais de produção que revelam na produção do espaço um propósito ideológico, seja de grupos sociais específicos, ou de instituições dominantes na sociedade, logo o espaço é moldado pelas dinâmicas, forças do mercado, razões técnicas, empresariais e homogeneizantes (HARVEY, 1980; LEFÈBVRE, 2004);

e nos Conflitos e contradições sociais que revelam a realidade em conflito e seus momentos contraditórios no decorrer do processo social, ora reproduzindo nestes espaços o modelo econômico capitalista em contradição com a realidade sócio/cultural da maior parte da população proveniente de classes sociais mais baixas que pouco o acessam ou o desfrutam em sua plenitude.

Propõem-se uma pesquisa de natureza qualitativa-explicativa por compreender que investigar a produção social do espaço seja uma missão da análise qualitativa, bem como o processo de planejamento e gestão, o qual envolve diversos agentes com ideologias, conhecimento e técnicas que levam ao direcionamento de ações, cujos significados diferem uns dos outros, do ponto de vista de seus objetivos e que estão concentrados na compreensão da contradição do fato observado devido a sua relação dinâmica entre a realidade objetiva e a subjetividade de seus atores, os quais possuem um vínculo indissociável e não podem ser traduzidos em números. Para análise dos dados, será utilizada a estratégia de triangulação dos dados (entrevistas, documentos e observação sistemática) e categorização por meio de uma matriz lógica sobre os temas levantados, utilizando-se da técnica de análise do conteúdo (BARDIN, 1977).

O Polo técnico da pesquisa, oportunos à investigação, são os seguintes: a) Revisão bibliográfica teórico-conceitual fundamenta-se precipuamente na Administração Pública, a qual desenhará um histórico dos modelos gestão e planejamento no Brasil desde o Patrimonialista, Burocrático, Nova gestão pública, Novo serviço público, elencando fatos que levaram ao processo de transição entre um modelo e outro e conjuntura da época que contribuíram até adoção das parcerias público-privadas [Wilson, W (1887); Max, Weber; Bresser Pereira (1995); Alberto Guerreiro Ramos (1983; 2009); Robert Denhardt, (2012)]. Para a análise do Espaço Público e Cidadania, salienta-se a abordagem teórica do Espaço como instância social (SANTOS, 1992, 1993, 2002, 2006, 2008a, 2008b, 2014) e a teoria da Produção Social do Espaço (LEFÈBVRE, 1974, 1991, 2001, 2006, 2008) por acreditar-se que ambas as teorias estão totalmente relacionadas por revelarem o espaço como categoria de interpretação da sociedade. Pretende-se, além disso, compreender, no âmbito da gestão, como se apresentam as parcerias público privadas (PPP), especificamente com as organizações sociais, sobretudo suas leis e contratos (FIGUEIREDO, 2003, DI PIETRO, 2002); b) Revisão bibliográfica de caráter histórico-geográfico dos espaços públicos de Belém e Marabá que são administrados pela Pará 2000, especialmente livros e coletâneas, artigos em periódicos científicos, dissertações, teses, artigos em revistas e jornais que contenham relação com acontecimentos ocorridos ao longo do tempo, bem como a projeção destas áreas de referência empírica de análise; c) Pesquisa documental: deverão contar com a coleta de dados primários junto às instâncias de pesquisa, do planejamento e da gestão pública do Estado, por meio dos documentos de planejamento e leis das Organizações Sociais, os contratos desta parceria, direitos e obrigações deste contrato, Históricos de gestões anteriores, as normas de cada espaço público e atas de reuniões; d) Observação sistemática em que será realizada a descrição interpretativa das práticas socioculturais, econômicas e políticas do usuários e frequentadores dos espaços e do entorno, no intuito de o pesquisador se colocar em posição de tempo e espaço para identificar as manifestações do fenômeno pesquisado e principalmente dos não usuários para compreender porque não acessam os espaços.

Esta observação estender-se-á para a PPP, na oportunidade de participação de reuniões de planejamento e de ações estratégicas para o espaço, assim como são articulados a

arrecadação de recursos com parecerias com empresários, as quais fomentam negócios nestes espaços, seguindo um modelo econômico que desvirtua o papel social para qual o espaço público foi criado. Desta forma, a observação abrangerá as relações sociais de produção, as quais têm como principal agente o Estado em sua parceria com a iniciativa privada. Em suma, esta etapa da pesquisa constituir-se-á de três fases: a) descritiva, pois se pretende relatar a realidade social dos espaços; b) analítico-regressiva, após o reconhecimento das relações sociais de produção com seus tempos históricos distintos, ou seja, o espaço e o tempo socialmente produzidos antes da gestão público-privada da OS, de gestões anteriores, ou de ideologias diferentes nestes espaços públicos e em seu entorno; c) histórico-genético, ou seja, o seu momento presente, na busca de conexão com o passado, no intuito de evidenciar a sincronia de diversos tempos no espaço, destacando seus conflitos e contradições sociais dentro e no entorno dos espaços de maneira a articular os movimentos dialéticos no decorrer do processo social; d) Entrevista semiestruturada, com o interesse de aprofundar o conhecimento do modelo de gestão e planejamento adotado para o espaço público pela Organização Social PARÀ 2000, além de compreender como se manifesta o Governo do Estado (contratante), representado anteriormente pela SECULT, posteriormente pela SETUR e a gestão compartilhada do Parque do Utinga com o IDEFLOR-BIO em sua proposição de cidadania com esta gestão. Em complementação, serão realizadas entrevistas estruturadas para compreender a percepção dos usuários e frequentadores quanto ao reconhecimento, à acessibilidade e às práticas de uso destes espaços e participação no processo de planejamento e em contrapartida dos não usuários que revelarão as grandes contradições.

A questão crucial levantada neste trabalho refere-se à preocupação que essas parcerias possam revelar tudo, menos o exercício ou a contribuição para a cidadania e vir a demonstrar supostamente um negócio extremamente lucrativo, principalmente por estarem associados ao círculo de produção e consumo, uma vez que é de conhecimento que, especificamente no caso do Brasil, o Estado de bem-estar sempre foi de pouca abrangência, já que a maior parte da população brasileira se encontra marginalizada em relação a qualquer tipo de assistência pública e isto não é diferente quando se tratam de espaços públicos de lazer que podem “ser palco” de estratégias de certos grupos para fomentação de negócios, e não para articulação de ações inclusivas de todo e qualquer cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. *Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais*. Revista de Administração Pública - RAP, vol. 39, núm. 2, março-abril, 2005, pp. 401-419 Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil.
- ABRUCIO, F. L. *A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. Revista de Sociologia e Política Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ARENDT, H. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Edições 70, [1977] 2016. 227 p.
- BELLONE, C.J. *Organizations Theory and the new public administrations*. Toronto: Allyn and Bacon, Inc. 1980.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, janeiro de 1995.
- BRITO, F. D. Reinventando as instituições. *Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado*, Brasília, n. 1, p. 14-21, mai. 1998.
- CARLOS, A. F. A. Introdução. In: CARLOS, A. F. A. *A cidade*. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2009. p. 11-34.
- DENHARDT, R.B; DENHARDT, J, V. *The new public service: Serving, not steering*. New York: M.E Sharpe, 2003.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Parcerias na Administração Pública*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 423 p.
- FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. (Orgs.). *A administração consensual: o contrato de gestão com organizações sociais, os termos de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público*. In: FALCÃO, J.; GUERRA, S.; ALMEIDA, R. (Orgs.). *Administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013. P 163-204. (Série Direito do Estado e da Regulação).
- FERREIRA, Sergio D'Andrea. *Revisitando a noção de poder público a partir da teoria geral do direito*. In: MARQUES NETTO, Floriano de Azevedo et alii (Orgs). *Direito e Administração Pública: estudos em homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro*. São Paulo: Atlas, 2013. P. 74-104.
- FIGUEIREDO, L. V. *Curso de Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 711 p.
- GRANJEIRO, J. WILSON. *Administração Pública: Ideias para um governo empreendedor*. 13. ed. Brasília: Ed. Obscuros, 2008. 474 p.
- HARVEY, D. *A Justiça Social e a Cidade*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- LEFÈBVRE, H. *La producción de l'espace*. Paris: Éditions Anthropos, 1974.

LEFÈBVRE, H. *La Presencia y la Ausencia: contribución a la teoría de las representaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1983.

LEFÈBVRE, H. *A vida cotidiana do mundo moderno*. São Paulo: Ática, 1991.

LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFÈBVRE, H. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 548.

OLIVEIRA, S. B (Org. co-autor). *Instrumentos de gestão pública*. São Paulo: Saraiva, 2015.

PAES, José Eduardo Sabo. *Terceiro setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública*. Fórum Administrativo: direito público, Belo Horizonte, ano 5, n 48, p. 41, 2006.

PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R. S. (2008, novembro). *Accountability já podemos traduzi-la para o Português?* Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador, BA, Brasil, 16.

RAMOS, A.G. *Administração e Contexto Brasileiro*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1983.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 1. ed. São Paulo: Nobel, 1987. 170 p.

SERPA, Â. Acessibilidade. In: SERPA, Â. *O espaço público na cidade contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2009. P 15-39.

WILSON, W. *The Study of administration*. Political Science Quarterly, v. 2, n. 2, p 197-222, 1887.